

Stručni članak

Dr sci. Boris Krešić, docent
Pravni fakultet, Univerzitet u Tuzli

OSTVARIVANJE PRAVA NA DJEČJI DODATAK – ANALIZA STANJA U TUZLANSKOM KANTONU

Sažetak: Nepostojanje jedinstvene implementacije Zakona kojim se reguliše pitanje zaštite porodice sa djecom rezultira nedosljednostima u implementaciji prava djeteta širom Federacije Bosne i Hercegovine, pri čemu su djeca u sličnim situacijama podložna varijacijama u ispunjavanju njihovih prava zavisno od područja na kojima su nastanjeni. Kantonalna ministarstva za rad i socijalnu politiku se uglavnom fokusiraju na poslove koji se odnose na registraciju korisnika i ocjenjivanje formalno pravnih kriterija za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć, a ne na pružanje podrške samoj porodici i djeci.

U pogledu dječjeg dodatka, kao vida socijalne pomoći, autor se u radu ograničava na analizu zakonskih propisa koji se odnose na ostvarivanje ovog prava. U tom će pogledu daljnja analiza biti ograničena na ostvarivanje prava na dječji dodatak u Tuzlanskom kantonu.

Ključne riječi: dječji dodatak, najbolji interes djeteta, siromaštvo.

1. Uvod

Socijalnim pravima potrebno je omogućiti zaštitu ranjivih skupina u društvu, osiguranje socijalnih rizika, suzbijanje siromaštva i jačanje socijalne kohezije i socijalne uključenosti. Svrha socijalnih prava je zaštita od socijalnih rizika svih članova društva, te zaštita posebno ranjivih skupina društva s ciljem ublažavanja nejednakosti.

Evropska socijalna povelja (revidirana) ¹ (u daljem tekstu: Povelja) unapređuje opseg i sadržinu prava koja su regulisana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i fokusira se na njihovu ekonomsku i socijalnu dimenziju. Povelja je jedan od najvažnijih izvora ekonomskih i socijalnih prava za države koje nisu članice Evropske unije. Države potpisnice Povelje su se obavezale da osiguraju građanima i građankama pravo na stanovanje, zdravlje, obrazovanje, zapošljavanje, pravnu i socijalnu zaštitu, slobodu kretanja i nediskriminaciju. Bosna i Hercegovina je potpisala Evropsku

¹ Kao komplementaran instrument Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima koja štiti građanska i politička prava, Evropska socijalna povelja, evropski ugovor potpisan u Torinu 1961. godine, unapređuje zaštitu osnovnih socijalnih i ekonomskih prava građana država potpisnica. Evropska socijalna povelja je dopunjena, novi tekst objedinjuje u jedan instrument prava koja su zajamčena Poveljom iz 1961. godine i Dodatnim protokolom iz 1988. godine zajedno sa amandmanima na ova prava i novim pravima. Otvorena za potpis 3. maja 1996. godine, izmijenjena Povelja je stupila na snagu 1. jula 1999. godine.

socijalnu povelju 11. maja 2004. godine, a ratifikovala je 7. oktobra 2008. godine.²

Članom 16. Povelje uređuje se pravo porodice na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu. Radi osiguranja potrebnih uvjeta za puni razvoj porodice, koja je osnovna ćelija društva, države potpisnice su preuzele obavezu da promovišu ekonomsku, pravnu i socijalnu zaštitu porodičnog života, sredstvima kao što su socijalne i porodične naknade, fiskalni aranžmani, stanovi za porodicu, beneficije za mlade bračne parove i druga odgovarajuća sredstva. U skladu sa članom 17. stav 1. tačka a.) i c.) države potpisnice su dužne da osiguraju djelotvorno korištenje prava djece i mladih da odrastu u okruženju koje potiče puni razvitak njihove ličnosti i njihovih fizičkih i mentalnih kapaciteta. Obaveza država je i da, bilo direktno ili u saradnji sa javnim i privatnim organizacijama, preduzmu sve odgovarajuće i potrebne mjere kreirane u cilju:

- a) osiguranja da djeca i mladi, uvažavajući prava i obveze njihovih roditelja, imaju brigu, pomoć, obrazovanje i obuku koju trebaju, posebno predviđanjem osnivanja ili održavanja institucija i službi dovoljnih i adekvatnih za ovu svrhu;
- b) zaštite djece i mladih od zanemarivanja, nasilja i eksploatacije;
- c) predviđanja zaštite i posebne pomoći od države za djecu i mlada lica privremeno ili konačno uskraćene za pomoć njihove porodice;

U smislu prakse Evropskog komiteta za socijalna prava, pravo na socijalnu pomoć, da bi bilo efikasno, mora biti: jasno definisano zakonom, zasnovano na objektivnim kriterijima, ostvarljivo, i ne smije podlijetati nikakvoj drugoj uvjetovanosti osim potrebe korisnika za socijalnom pomoći. Visina pomoći mora biti adekvatna, tj. ne može biti izrazito neproporcionalna u odnosu na indeks kretanja troškova života ili utvrđenog iznosa minimalne plaće. Smatra se da država ne ispunjava standarde ljudskih prava prema pravu na socijalnu sigurnost svojih građana ukoliko ne obezbijedi minimum socijalne sigurnosti. Ovaj minimum, koji je država dužna obezbijediti podrazumijeva da svi građani imaju pravo na osnovnu medicinsku njegu, stanovanje ili sklonište, i mogućnost školovanja.³

Minimum socijalne sigurnosti koji je potrebno obezbijediti zavisi od životnog standarda u datoj državi. U zemljama Evropske unije se smatra da ljudi žive u siromaštvu ako su njihovi prihodi i resursi toliko niski da ne mogu sebi

² Na osnovu člana V. 3. (d) Ustava Bosne i Hercegovine i saglasnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (Odluka PS BiH broj 206/08 od 17. juna 2008. godine), Predsjedništvo Bosne i Hercegovine na 42. sjednici održanoj 16. jula 2008. godine, donijelo je Odluku o ratifikaciji Evropske Socijalne povelje.

³ United Nation, Economic and Social Council, *The right to social security (art. 9)*, Thirty-ninth session 5-23 November 2007, str. 16. Preuzeto sa web stranice, dana 20.02.2015. godine: http://www.bayefsky.com/general/cescr_gen_comment_19_2007.pdf

priuštili životni standard koji se smatra prihvatljivim u društvu u kojem žive.⁴ Pomoć siromašnim osobama ne mora uvijek biti pružena u vidu davanja određenog finansijskog iznosa. U izvještajima UNICEF-a uzimaju se različiti indikatori kako bi se odredio napredak u ostvarivanju prava djeteta i njihovog blagostanja. Tako se prilikom određivanja blagostanja u obzir uzimaju sljedeći indikatori: pristup zdravstvenoj zaštiti, obrazovanje, smrtnost djece, sigurnost, antisocijalno ponašanje i sl.⁵

2. Socijalna zaštita u FBiH

Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom Federacije Bosne i Hercegovine⁶ (u daljem tekstu: Zakon o socijalnoj zaštiti Federacije BiH) definira socijalnu zaštitu kao djelatnost usmjerenu na osiguranje socijalne sigurnosti građana Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija BiH) i njihovih porodica u stanju socijalne potrebe (član 1.).⁷

U Ustavu Federacije BiH propisuje se zajednička nadležnost Federacije BiH i kantona za socijalnu zaštitu.⁸ Ministarstvo rada i socijalne politike Federacije BiH nadležno je, između ostalog, za planiranje i programiranje, donošenje zakona iz ove oblasti, te koordiniranje djelatnosti socijalne zaštite između kantona. Kantoni, odnosno kantonalna ministarstva rada i socijalne politike⁹, nadležna su za provođenje socijalne politike, donošenje kantonalnih zakona iz ove oblasti i uspostavu službi socijalne zaštite. Oni mogu donositi posebne propise iz ove oblasti, te mogu garantovati i šira prava od prava definiranih zakonom na nivou Federacije BiH. Zajedničke nadležnosti rezultiraju da se na području Federacije BiH i kantona trenutno primjenjuje 11 zakona, te brojni podzakonski akti koji normiraju ostvarivanje socijalne zaštite.

Pravo porodice na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu ima za cilj da podstakne razvoj porodice, kao osnovne jedinice zajednice, što državama članicama nalaže preduzimanje mjera u cilju unapređenja ekonomske, pravne i socijalne zaštite porodičnog života – dječji dodaci, poreske olakšice, podrška za stanovanje, podrška budućim bračnim partnerima, itd. Osnovna prava koja ostvaruju porodice sa djecom u FBiH su: dodatak na djecu, naknada umjesto plaće ženi - majci u radnom odnosu, za vrijeme dok odsustvuje s posla radi

⁴ O socijalnoj isključenosti vidi šire: *European Commission, Jointreport on social inclusion 2004*, May 2004. Preuzeto sa web stranice, dana 15.02.2015. godine: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf.

⁵ UNICEF Office of Research, *Child well-being in rich countries A comparative overview*, April 2013. Preuzeto sa web stranice, dana 15.02.2015. godine: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc11_eng.pdf.

⁶Sl. novine FBiH, broj: 36/99,54/04, 39/06 i 14/09.

⁷ Član 1. Zakona o socijalnoj zaštiti Federacije BiH.

⁸ Ustav Federacije BiH, III. Podjela nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti, član 2.

⁹ Ministarstva kantona koja su nadležna za provođenje socijalne politike nemaju jedinstven naziv u svim kantonima, pa se termin „ministarstva rada i socijalne politike“ u tekstu naveo kao zajednički za sve kantone.

trudnoće, porođaja i njege djeteta, novčana pomoć za vrijeme trudnoće i porođaja žene - majke koja nije u radnom odnosu, jednokratna pomoć za opremu novorođenog djeteta, pomoć u prehrani djeteta do šest mjeseci i dodatna ishrana za majke - dojilje, posebni psihosocijalni tretman bračnih partnera, koji žele djecu i trudnica, smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja, osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u osnovnim školama i školarine i stipendije đacima i studentima. U daljem dijelu rada analizirat će se isključivo dječji dodatak kao jedno od osnovnih prava koje ostvaruje porodica sa djecom.¹⁰

3. Pravo na dječji dodatak u Tuzlanskom kantonu

Pravo na dječji dodatak u Tuzlanskom kantonu (u daljem tekstu: TK) uređeno je Zakonom o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom (u daljem tekstu: Zakon o socijalnoj zaštiti TK).¹¹ Ovaj zakon donesen je 2000. godine i do sada je doživio sedam izmjena i dopuna. Nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama zakona o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom krajem 2006. godine, a zbog nedostatka finansijskih sredstava, do maja 2007. godine, vršena je isplata samo uvećanog dječjeg dodatka.¹²

U prvobitnom tekstu Zakona o socijalnoj zaštiti TK dječji dodatak nisu mogla ostvarivati djeca nezaposlenih roditelja. Odlukom Ministarstva za rad i socijalnu politiku TK uveden je dječji dodatak i za ovu kategoriju. Isplata po ovom osnovu započela je u maju 2007. godine. Zbog porasta broja korisnika i nedostatka sredstava u budžetu, Ministarstvo je, uz saglasnost Vlade TK, donijelo Odluku o stavljanju van snage Odluke o odobravanju sredstava za dječji dodatak za djecu nezaposlenih roditelja, sa primjenom od 01.10.2008. godine. Tako je pravo na dječji dodatak za djecu nezaposlenih roditelja ostvareno za 9 mjeseci u 2008. godini.¹³ Zbog navedenih poteškoća u ostvarivanju prava na dječji dodatak nezaposlenih roditelja pokrenuta je inicijativa za izmjene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom TK u dijelu koji se odnosi na dodatak na djecu.¹⁴ Vlada TK je na sjednici održanoj dana 20.10.2009.godine donijela Odluku o visini dodatka za djecu

¹⁰ Član 89. Zakona o socijalnoj zaštiti FBiH.

¹¹ Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom (prečišćeni tekst), "Službene novine TK", broj: 05/12, 07/14.

¹² Izvještaj o radu Ministarstva za rad i socijalnu politiku Tuzlanskog kantona za 2007. godinu.

Preuzeto sa web stranice, dana 10.03.2015. godine:

http://www.vladatk.kim.ba/Ministarstva/MRSP/programi_izvjestaji/Izvjestaj_o_radu_../Ministarstva/MRSP_za_2007_godinu.pdf

¹³ Izvještaj o radu Ministarstva za rad i socijalnu politiku Tuzlanskog kantona za 2009. godinu.

Preuzeto sa web stranice, dana 10.03.2015. godine:

http://www.vladatk.kim.ba/Ministarstva/MRSP/2009/03%20IZVJESTAJ%20O%20RADU%202009_Ministarstva%20za%20rad.pdf

¹⁴ Izmjene i dopune navedenog Zakona usvojene su od strane Skupštine TK 13.10.2009. godine. (Sl. Novine TK, broj 11/09).

nezaposlenih roditelja.¹⁵ Primjetno je da se u periodu od maja 2007. godine pa do oktobra 2009. godine pravo na dječji dodatak za određene kategorije lica uređuje odlukama a ne Zakonom, što je u suprotnosti sa praksom Evropskog komiteta za socijalna prava.¹⁶ Ovakav trend nastavlja se i u budućnosti, pa se tako i danas pravilnicima i odlukama uskraćuje pravo na dječji dodatak određenoj kategoriji lica.

Zakonom o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom TK – prečišćeni tekst, dječji dodatak uređen je u četvrtoj glavi pod naslovom „Zaštita porodice s djecom“, članovima 80 – 88.

3. Korisnici prava na dječji dodatak

Pravo na dječji dodatak pripada djetetu do navršene 15. godine života.¹⁷ Djeca starija od 15 godina života ostvaruju pravo na dječji dodatak:¹⁸

1. ako se nalaze na redovnom školovanju u osnovnim, srednjim i višim školama, akademijama ili fakultetu, a najduže do navršene 27. godine života. Pojam “redovno školovanje” tumači se tako da obuhvata svako školovanje, bez obzira na to o kakvom statusu studenta se radi, tj. da li se školuje kao budžetski ili samofinansirajući student. S druge strane redovnim školovanjem se ne bi trebao smatrati student koji je redovno upisan na studij, a ne ispunjava svoje obaveze (polaganje ispita i sl.).¹⁹ U TK dječji dodatak se isplaćuje svim studentima koji se nalaze u statusu redovnog ili samofinansirajućeg (student za vlastite potrebe) studenta, bez obzira da li ispunjavaju svoje obaveze na fakultetima.
2. ako su nesposobni za samostalan život i rad, a nesposobnost je nastupila do 15. godine života ili u toku redovnog školovanja, za cijelo vrijeme trajanja nesposobnosti.²⁰

¹⁵Po navedenoj Odluci visina dječjeg dodatka za djecu nezaposlenih roditelja za 2009. godinu je iznosila 30,00 BAM, izuzimajući porodice sa troje i više djece za koje se dodatak na djecu isplaćivao u iznosu od 38,00 BAM.

¹⁶ Opšti komentari Komiteta za ekonomska socijalna i kulturna prava, para 35. Preuzeto sa web stranice, dana 15.02.2015. godine. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Op%C5%A1ti-komentari-Komiteta-za-ekonomska-socijalna-i-kulturna-prava.pdf>

¹⁷ Član 84. st. 1. Zakona o socijalnoj zaštiti TK: „Pravo na dječji dodatak obvezno pripada djetetu do navršene 15. godine života ukoliko ispunjava uvjete predviđene ovim zakonom”.

¹⁸ Član 84. st. 2. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

¹⁹ Bubić S., Traljić N., *Roditeljsko i starateljsko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2007, str. 158.

²⁰Nalaz i mišljenje o nesposobnosti za samostalni rad i privređivanje, nalaz i mišljenje o postojanju potrebe za pomoći i njegom od strane druge osobe, i nalaz i mišljenje o postojanju osnova za ostvarivanje prava na osposobljavanje za život i rad, daju u prvom, odnosno u drugom stepenu ljekarske komisije Instituta za medicinsko vještačenje zdravstvenog stanja Sarajevo s kojim Ministarstvo za rad, socijalnu politiku i povratak Tuzlanskog kantona (u daljem tekstu: Ministarstvo) zaključuje posebne ugovore (član 8. Zakona o socijalnoj zaštiti TK).

Pravo na dječji dodatak imaju samo porodice koje imaju prebivalište u TK.²¹ Ovo pravo osigurava se porodici čiji mjesečni prihod po članu domaćinstva ne prelazi iznos od 15% prosječne plaće.²² Ukupan prihod domaćinstva čine prihodi koje članovi domaćinstva ostvaruju na temelju:²³

1. plaća i drugih primanja iz radnog odnosa;
2. starosne, invalidske i porodične penzije;
3. poljoprivredne djelatnosti;
4. primanja po propisima o boračko-invalidskoj zaštiti i zaštiti civilnih žrtava rata;
5. prihoda ostvarenih na temelju imovinskog prava, i
6. dopunskog rada.

Prihodom od poljoprivrednih djelatnosti smatra se katastarski prihod iz prethodne godine koji se dijeli sa 12 mjeseci i s brojem članova domaćinstva. Prihodom ostvarenim po temelju imovinskog prava smatra se prihod ostvaren prodajom imovine ili davanjem u zakup ili najam. Prihodom se ne smatra: novčana naknada na osnovu invaliditeta za tjelesno oštećenje, novčana naknada za pomoć i negu od strane druge osobe, dodatak na djecu i stipendije učenika i studenata.

Prema odredbi člana 81. stav 1. da bi se ostvarilo pravo na dječji dodatak mjesečni prihod po članu domaćinstva ne smije prelaziti 15% prosječne plaće. Riječ je o prosječnoj neto plaći ostvarenoj u prethodnoj godini u TK.²⁴ Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku prosječna plaća u TK za 2013 godinu²⁵ iznosila je 738 BAM. Pravo na dječji dodatak u 2014 godini imale su porodice čiji mjesečni prihod po članu domaćinstva nije prelazio 110,7 BAM. Prioritet u ostvarivanju prava imaju djeca iz porodica u kojima mjesečni prihod po članu domaćinstva ne prelazi 7% prosječne plaće.²⁶ U ovom slučaju mjesečni prihod po članu domaćinstva nije smio prelaziti 51,66 BAM. Zakonodavac nije uzeo u obzir ostale indikatore siromaštva, pa tako pravo na dječji dodatak može ostvariti i porodica koja u vlasništvu ima poslovne prostorije, dva ili više stanova ili više hektara obradive zemlje ali ne ostvaruje bilo kakve prihode od iznajmljivanja tih nekretnina.

Način uspostavljanja i ostvarivanja prava na dječji dodatak za djecu iz porodica u kojima mjesečni prihod po članu domaćinstva ne prelazi 7% prosječne plaće utvrđuje se općim aktom kojeg donosi Ministar rada, socijalne politike i povratka TK.²⁷ Iz teksta zakona nedvosmisleno proizlazi da se općim aktom uređuje način uspostavljanja i ostvarivanja prava za djecu iz „prethodnog

²¹ Član 80. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

²² Član 81. st. 1. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

²³ Član 15. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

²⁴ Član 7. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

²⁵ Predmet analize je dječji dodatak u 2014. godini, te je iz tog razloga i uzeta prosječna plaća iz prethodne godine (2013).

²⁶ Član 81. st. 3. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

²⁷ Član 81. st. 4. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

stava“, odnosno za djecu iz porodica u kojima mjesečni prihod po članu domaćinstva ne prelazi 7% prosječne plaće. Zakon nije uredio način ostvarivanja prava na dječji dodatak za djecu iz porodica u kojima mjesečni prihod po članu domaćinstva ne prelazi 15% prosječne plaće, niti je normirao da će se način ostvarivanja ovog prava utvrditi podzakonskim aktom. Ovakav stav zakonodavca upućuje na zaključak da se prilikom donošenja navedenog akta, odnosno prilikom donošenja izmjena i dopuna zakona, unaprijed znalo da porodice koje imaju mjesečne prihode iznad 7% prosječne plaće neće ostvarivati pravo na dječji dodatak.

Ministar rada, socijalne politike i povratka donio je Uputstvo o načinu uspostavljanja i ostvarivanja prava na dječji dodatak i uvećani dječji dodatak²⁸ (u daljem tekstu: Uputstvo) kojim se reguliše način uspostavljanja i ostvarivanja prava na dječji dodatak za djecu iz porodica u kojima mjesečni prihod po članu domaćinstva ne prelazi 7% prosječne plaće i uvećani dječji dodatak za djecu sa smetnjama u razvoju. Kako niti navedenim Uputstvom, a niti Zakonom nije uređeno ostvarivanje prava na dječji dodatak u slučaju kada mjesečni prihod po članu domaćinstva ne prelazi 15%, opravdano se može postaviti pitanje na koji način ova lica ostvaruju pravo na dječji dodatak, odnosno koje su dokumente dužni dostaviti kako bi ostvarili ovo pravo. Na direktan upit Ministarstvu za rad, socijalnu politiku i povratak TK o ostvarivanju prava na dječji dodatak odgovoreno je da pravo na dječji dodatak imaju samo djeca iz porodica u kojima mjesečni prihod po članu domaćinstva ne prelazi 7% prosječne plaće. „Ako se utvrdi da mjesečni prihod po članu domaćinstva prelazi 7% prosječne plaće po članu domaćinstva oni ne mogu ostvariti pravo na dječji dodatak. Pošto su budžetska sredstva ograničena iskoristila se zakonska odredba da prioritet u ostvarivanju prava imaju djeca iz porodica u kojima mjesečni prihod po članu domaćinstva ne prelazi 7% prosječne plaće”.²⁹ Ovom obrazloženju mora se uputiti ozbiljna kritika jer se u zakonu eksplicitno navodi da „pravo na dječji dodatak osigurava se porodici čiji mjesečni prihod po članu domaćinstva ne prelazi iznos od 15% prosječne plaće”,³⁰ dok „prioritet u ostvarivanju prava imaju djeca iz porodice u kojim mjesečni prihod po članu domaćinstva ne prelazi 7% prosječne plaće”³¹ što se nikako ne može tumačiti na način da se određenoj kategoriji u potpunosti uskrati ostvarivanje prava na dječji dodatak. Ovome u prilog ide činjenica da se u zakonu navodi da „se pravo na dječji dodatak osigurava“, iz čega proizlazi obaveza nadležnih organa da ovim licima osiguraju ostvarivanje prava na dječji dodatak.

²⁸ Član 1. Uputstva o načinu uspostavljanja i ostvarivanja prava na dječji dodatak i uvećani dječji dodatak broj: 09/1-14-2820-1/14 od 30.04.2014. godine.

²⁹ Odgovor Ministarstva za rad, socijalnu politiku i povratak TK na postavljeni upit autora o ostvarivanju prava na dječji dodatak u porodicama čiji mjesečni prihod po članu domaćinstva ne prelazi iznos od 15% prosječne plaće.

³⁰ Član 81. st. 1. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

³¹ Član 81 st. 3. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

4. Visina dječjeg dodatka

Iznos dječjeg dodatka za svaku kalendarsku godinu utvrđuje Vlada TK posebnom odlukom, najkasnije 30 dana od dana donošenja budžeta Kantona u visini od 2,5 do 5% prosječne plaće iz prethodne kalendarske godine, izuzimajući porodice s troje i više djece za koje iznos dječjeg dodatka ne može biti manji od 5% prosječne plaće.³² Odlukom o visini dječjeg dodatka utvrđen je iznos dječjeg dodatka za djecu iz porodica u kojima mjesečni prihod po članu domaćinstva ne prelazi 7% prosječne plaće u TK, u visini od 20 BAM po jednom djetetu mjesečno, izuzimajući porodice sa troje i više djece za koje se dječji dodatak utvrđuje u visini od 40 BAM mjesečno po svakom djetetu iz te porodice.³³ Visina novčanog iznosa utvrđuje se na osnovu priliva sredstava u budžet kantona a ne na osnovu stvarnih potreba korisnika.

Navedenom Odlukom nije utvrđena ni visina dječjeg dodatka za djecu iz porodica u kojima mjesečni prihod po članu domaćinstva prelazi 7% prosječne plaće. Na ovaj način, suprotno osnovnom načelu hijerarhije pravnih akata, se podzakonskim aktima uskraćuje pravo uređeno u zakonu.

Djetetu bez oba ili jednog roditelja, porodici koja ima dijete ometeno u fizičkom ili psihičkom razvoju, djeci oboljeloj od celijakije, TBC, leukemije, karcinoma i šećerne bolesti i porodici u kojoj su oba ili jedan roditelj invalidi, pripada pravo na dječji dodatak bez obzira na imovinske uvjete, uvećan za 50%.³⁴ U izvještaju o radu Ministarstva za rad, socijalnu politiku i povratak TK za 2014. godinu navedeno je da uvećani dječji dodatak iznosi 50 BAM. Visina uvećanog dječjeg dodatka je određena Odlukom resornog ministra³⁵ iako je u zakonu jasno navedeno da iznos dječjeg dodatka za svaku kalendarsku godinu utvrđuje Vlada TK posebnom odlukom.

Dječji dodatak isplaćuje se za vrijeme školskog raspusta³⁶ i za vrijeme dok je dijete, uslijed bolesti ili liječenja, spriječeno da izvršava svoje obveze u školi odnosno fakultetu, ali najdalje do navršene 27. godine života.³⁷ Dječji dodatak ne pripada djeci koja su smještena u ustanove dječje i socijalne zaštite, osim u slučaju kada roditelji, usvojitelj ili srodnik koji je dužan da izdržava to dijete, snosi troškove smještaja u punom iznosu.³⁸

Dječji dodatak prestaje za dijete koje stupi u brak ili vanbračnu zajednicu. Ukoliko se utvrdi da se dječji dodatak nenamjenski koristi, nadležni organ starateljstva može odrediti da se dječji dodatak isplaćuje drugom roditelju ili osobi kod koje se dijete nalazi na izdržavanju.³⁹

³² Član 81 st. 2. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

³³ Član I. Odluke o visini dječjeg dodatka, broj: 02/1-14-2820/14 od 15.04.2014. godine.

³⁴ Član 83. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

³⁵ Prema saznanju autora i usmenom razgovoru sa zaposlenicima Ministarstva za rad, socijalnu politiku i povratak, postoji Odluka resornog ministra o visini uvećanog dječjeg dodatka.

³⁶ Član 84. st. 3. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

³⁷ Član 85. st. 3. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

³⁸ Član 86. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

³⁹ Član 87. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

Tabela 1.: Pregled broja korisnika dodatka na djecu u 2014. godini⁴⁰

Redni broj	Općina	Dodatak na djecu		
		Djeca nezaposlenih roditelja		Uvećani dječji dodatak
		Broj korisnika	Broj djece	
1	Banovići	614	974	119
2	Čelić	465	846	22
3	Doboj Istok	335	574	36
4	Gračanica	773	1293	89
5	Gradačac	1372	2519	95
6	Kalesija	1311	2223	100
7	Kladanj	323	570	46
8	Lukavac	1022	1662	182
9	Sapna	436	792	30
10	Srebrenik	1081	1837	135
11	Teočak	264	481	23
12	Tuzla	1544	2648	361
13	Živinice	1631	2844	206
Ukupno :		11171	19263	1444
Ukupan iznos novčanih sredstava u BAM		6.794.790,00		

U 2014.godini pravo na dodatak na djecu ostvarilo je ukupno 11.171 korisnika, odnosno 19.263 djece i 1.444 djece uvećanog dodatka na djecu. Ukupan iznos novčanih sredstava u 2014. godini na ime dodatka na djecu iznosi 6.794.790,00 BAM.

Dječji dodatak za djecu čiji su roditelji zaposleni, isplaćuje iz svojih sredstava poslodavac kod kojeg je roditelj u radnom odnosu, dok isplatu dječjeg dodatka ostalim korisnicima uređuje ministar, posebnim aktom.⁴¹ Navedeni iznos koji se izdvaja za plaćanje dječjeg dodatka nije konačan iz razloga što nisu uračunati iznosi koje isplaćuju poslodavci.

5. Dokazivanje uslova za ostvarivanje prava na dječji dodatak

Uputstvom su određeni i dokumenti kojima se dokazuje ispunjavanje uslova za ostvarivanje prava na dječji dodatak. Rješenja o utvrđivanju prava i visini dječjeg dodatka donose mjesno nadležni centri za socijalni rad. Za ostvarivanje prava na dječji dodatak potrebno je dostaviti:

⁴⁰ Izvještaj o radu Ministarstva za rad i socijalnu politiku Tuzlanskog kantona za 2014. godinu.

⁴¹ Član 88. Zakona o socijalnoj zaštiti TK.

1. Kopiju CIPS-ove lične karte i potvrde prebivališta,
2. Izvod iz matične knjige rođenih za dijete/djecu,
3. Ovjerene izjave o zajedničkom domaćinstvu,
4. Uvjerenja o ostvarenim prihodima iz člana 15. Zakona o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom (prečišćeni tekst), izdatog od nadležnog organa,
5. Uvjerenja porezne uprave o ostvarenim/neostvarenim prihodima iz radnog odnosa,
6. Uvjerenja nadležne općinske službe da se ne obavlja dopunska djelatnost za oba roditelja; i
7. Ovjerene izjave da roditelj ne ostvaruje prihode i nije zaposlen/a izvan granica BiH.⁴²

Navedenim dokumentima potrebno je dokazati da porodica ne ostvaruje zakonom određeni mjesečni prihod. Može se zaključiti da je osnovni kriterij za određivanje prava na dječji dodatak, a nije drugačije ni u pogledu ostvarivanja ostalih prava iz socijalne zaštite, prihodovni cenzus. Naime, da bi se ostvarila određena socijalna prava potrebno je dokazati da se u porodici ne ostvaruje zakonom određeni minimum prihoda.

Za ostvarivanje prava na uvećani dječji dodatak potrebno je dostaviti:

1. Kopiju CIPS-ove lične karte i potvrde prebivališta,
2. Izvod iz matične knjige rođenih za dijete/djecu,
3. Nalaz i mišljenje Komisije za procjenu sposobnosti i određivanje podrške djeci i omladini sa posebnim potrebama i
4. Medicinsku dokumentaciju kojom se potvrđuje navedeno oboljenje.⁴³

Ukoliko nadležni organi zahtijevaju naplatu za izdavanje navedenih uvjerenja, onda su centri za socijalni rad dužni službenim putem tražiti izdavanje uvjerenja od nadležnih organa.⁴⁴ Na ovaj način se podnosioci zahtjeva oslobađaju dodatnih materijalnih troškova.

Za porodice rastavljenih ili razvedenih roditelja neophodan je i dokaz o učešću u izdržavanju od strane roditelja i dokaz o izvršavanju obaveze učešća (ukoliko nema dokaza obavezno se prilaže ovjerena izjava roditelja da se ne vrši obaveza izdržavanja) u izdržavanju od strane roditelja, radi sagledavanja ukupnih prihoda po članu domaćinstva.⁴⁵ Ovdje se mora postaviti pitanje da li nadležni organ, u ovom slučaju organ starateljstva, nakon dostavljanja ovog dokaza ima obavezu pokretanja postupka za izvršenje odluke o izdržavanju ili dokaz o učešću u izdržavanju služi samo za ocjenjivanje postojanja određenog

⁴² Član 2. Uputstva o načinu uspostavljanja i ostvarivanja prava na dječji dodatak i uvećani dječji dodatak.

⁴³ Član 3. Uputstva.

⁴⁴ Član 2 st. 2. Uputstva.

⁴⁵ Član 2. st. 3. Uputstva.

zakonskog prihodovnog cenzusa. Naime, u Porodičnom zakonu Federacije BiH⁴⁶ propisana je obaveza organa starateljstva da pokrene postupak za dosuđenje izdržavanja ili podnese sudu prijedlog za izvršenje odluke o izdržavanju ukoliko to ne učini roditelj djeteta.⁴⁷

Iz navedenih zakonskih i podzakonskih propisa vidljivo je da se kao model za određivanje siromaštva primjenjuje verifikovani imovinski cenzus. Ovaj model podrazumijeva prikupljanje informacija o svim izvorima prihoda koji se provjeravaju potvdama. Ako su prihodi domaćinstva ispod utvrđenog minimuma, smatra se da pojedinac ili domaćinstvo ispunjava uslove za socijalna davanja. Nije neuobičajeno da prihodovni cenzus ne bude nezavisno potvrđen ili da provjeru potvrda socijalni radnici obavljaju na "kvalitativan" način, pa su to tzv. jednostavni prihodovni cenzusi.⁴⁸ U zemljama u kojima su ekonomske aktivnosti u velikoj mjeri u neformalnoj ekonomiji, kakva je i Bosna i Hercegovina, prihodi od formalnog rada, kao što su plaće, su netačan pokazatelj socijalnog položaja datog domaćinstva, što vodi prelijevanju socijalnih naknada nesiromašnim segmentima stanovništva.⁴⁹ Kako bi se poboljšao status najsiromašnijih, a naročito kako bi se poboljšao status djece, potrebno je pristupiti drugačijem metodu ciljanja. Kao prihvatljiv model može se predložiti uvođenje indirektnog imovinskog cenzusa.⁵⁰ Indirektni imovinski cenzus podrazumijeva pribavljanje alternativnog indikatora za socijalni status domaćinstava. Prema ovom sistemu siromaštvo se izračunava na osnovu lako uočljivih karakteristika koje su povezane sa njim, kao što su lokacija i kvalitet stambene jedinice, sastav stambene jedinice, obrazovanje i zanimanje glave domaćinstva, ili posjedovanje trajnih roba, nekretnina i sl. Korištenje lako uočljivih karakteristika umjesto zvaničnih dokumenata o prihodima čini ovaj model adekvatnim za kontekst zemalja u kojima je prisutan veliki nivo neformalnosti u ekonomiji.⁵¹ Razlika između prihodovnog i imovinskog cenzusa ogleda se u činjenici što kod prvog osnovni kriterij za ostvarivanje prava

⁴⁶ Porodični zakon FBiH ("Sl. novine FBiH" broj: 35/05, 41/05, 31/14).

⁴⁷ Članom 239. Porodičnog zakona Federacije BiH normirano je: „(1) Organ starateljstva, u ime maloljetnog djeteta, pokrenut će i voditi postupak za dosuđenje, odnosno za povećanje izdržavanja, ako roditelj sa kojim dijete živi bez opravdanih razloga ne koristi to pravo. (2) Ako roditelj ne traži izvršenje odluke o izdržavanju, organ starateljstva će u ime maloljetnog djeteta podnijeti sudu prijedlog za izvršenje“

⁴⁸ Maastricht Graduate School of Governance, *Ciljanje isplata budžetskih novčanih naknada - Teorija i iskustva iz odabranih zemalja*, maj 2013, str. 4.

⁴⁹ Izvještaj Svjetske banke pod nazivom: Socijalna davanja u Bosni i Hercegovini (BiH): Kreiranje održivog sistema socijalne zaštite zasnovanog na stvarnim pravima ukazuje da gotovinski transferi za financiranje socijalnih programa u BiH ne dopiru do većine najsiromašnijih i najugroženijih. Nalazi studije pokazuju da je sadašnji sistem socijalno nepravičan, ima negativne uticaje na tržište rada i fiskalno je neodrživ. Sredstva trebaju biti mnogo bolje ciljana da bi došla do onih kojima su potrebna, za razliku od onih koji ispunjavaju različite, na pravima zasnovane, kriterije.

⁵⁰ Indirektni imovinski cenzus je prvi put sproveden u Čileu 1980. a druge latinoameričke zemlje slijedile su ovaj primjer narednih godina pošto su ciljani pristupi socijalnoj potrošnji za siromašne postali popularniji u svjetlu finansijskih ograničenja i politika koje su stremile da se ograničeni resurse usmjere onima koji ne mogu zadovoljiti ni osnovne potrebe. Vidi šire: Maastricht Graduate School of Governance (*supra* note 48)

⁵¹ *Ibid*, str. 5.

predstavlja ukupan prihod članova domaćinstva, dok se kod drugog pored prihoda u obzir uzima i imovinsko stanje korisnika prava.⁵² Primjena indirektnog imovinskog cenzusa na dječji dodatak značila bi bolju preraspodjelu ionako minimalnih sredstava koja se izdvajaju za ovu kategoriju korisnika socijalne pomoći.

6. Zaključak

Iz zakonskih i podzakonskih propisa koji se odnose na pravo na dječji dodatak u TK da se zaključiti da se ovo pravo temelji uglavnom na statusu, a u manjoj mjeri na potrebi korisnika. Ostvarivanje prava na dječji dodatak zavisi od prihoda članova domaćinstva, bez obzira na njihovo imovinsko stanje. Tako postoji mogućnost da ovo pravo koriste porodice kojima, na osnovu stvarnog imovinskog stanja, ono nije potrebno.

Pravo na dječji dodatak u Tuzlanskom kantonu osigurava se onim porodicama čiji prihodi po članu domaćinstva ne prelazi 15%, odnosno 7%, prosječne plaće u Tuzlanskom kantonu. Zakonskim propisom, kao ni podzakonskim propisima (Pravilnikom i Odlukom) nije propisan način ostvarivanja prava na dječji dodatak porodica čiji prihodi po članu domaćinstva prelaze 7% prosječne plaće.

Visina dječjeg dodatka u iznosima od 20 BAM, 40 BAM i 50 BAM, u zavisnosti o kojoj kategoriji djece se radi, nije dovoljna za podmirenje osnovnih potreba korisnika, te se davanjem ovako malih novčanih iznosa ne postiže svrha socijalne zaštite.

Potrebno je razviti sistem socijalne pomoći koji će novčane naknade i usluge, u ovom slučaju dječji dodatak, usmjeriti prema korisnicima kojima je najpotrebniji. Kako bi se poboljšao status korisnika dječjeg dodatka neophodno je pored prihodovnog cenzusa primijeniti i imovinski cenzus.

⁵² Tako u Kantonu Sarajevo pravo na dječji dodatak ne mogu ostvariti porodice u kojima je jedan od članova zajedničkog domaćinstva vlasnik preduzeća ili samostalne radnje ili ima registriranu dopunsku djelatnost, vlasnik je ili posjednik motornog vozila, osim ako su u pitanju osobe sa invaliditetom koje po propisima iz oblasti poreske i carinske politike mogu uvesti ili na domaćem tržištu kupiti motorno vozilo kao ortopedsko ili drugo pomagalo (član 135. Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom (prečišćeni tekst), "Službene novine KS", broj: 38/14.).

EXERCISING THE RIGHT TO CHILDREN'S ALLOWANCE – ANALYSIS OF THE SITUATION IN THE TUZLA CANTON

Abstract: The lack of unique implementation of the Law which regulates the protection of family with children results in inconsistencies in the implementation of child's rights throughout Bosnia and Herzegovina Federation, whereby the children in similar situations are susceptible to variations in exercising their rights, depending on the territory of their residence. Cantonal ministries for labor and social policy mainly focus on administrative affairs related to the registration of users and assessment of formal–legal criteria for exercising the right to social care, instead on providing support to the family and children.

In terms of children's allowance, as a form of social care, the author of the paper focuses only on the analysis of the legal regulations pertaining to exercising this right. In this respect, the analysis is limited on the realization of the right to children's allowance in the Tuzla Canton.

Key words: children's allowance, *best interests of the child*, *poverty*.